



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0274-O

Quito, D.M., 17 de julio de 2023

Asunto: Observaciones del primer debate del proyecto Ordenanza Metropolitana para el Manejo Integral del Fuego en el Distrito Metropolitano de Quito.

Pabel Muñoz López
Alcalde Metropolitano
ALCALDÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Señora Magíster
Diana Lizeth Cruz Murillo
Concejala Metropolitana
DESPACHO CONCEJAL CRUZ MURILLO DIANA LIZETH

Señora Doctora
Libia Fernanda Rivas Ordóñez
Secretaria General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

Con relación a la convocatoria para la Sesión Ordinaria No. 010 del Concejo Metropolitano de Quito, dispuesta por el señor Alcalde Metropolitano, Lic. Pabel Muñoz López, me permito remitir el texto de las observaciones que formularé al punto No. VIII, relacionado con el “Primer debate del Proyecto de Ordenanza Metropolitana para el Manejo Integral del Fuego en el Distrito Metropolitano de Quito”, las cuales detallo a continuación:

1. El artículo 2 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito señala que el “Concejo Metropolitano de Quito solo podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán, necesariamente, reformatorias de este Código, ya por modificar sus disposiciones, ya por agregarle otras nuevas, y se denominarán ordenanzas metropolitanas.”

Así mismo, la disposición general primera del Código Municipal señala que “las Ordenanzas Metropolitanas sancionadas con posterioridad a la expedición de la presente Ordenanza, que rijan aspectos de carácter general, deberán incluir dentro de sus disposiciones la obligación de incorporar las normas al Código Municipal, para tal efecto deberán señalar el Libro, Título, Sección, Capítulo y Parágrafo según corresponda, para su inclusión, sustitución, reforma o eliminación.”



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0274-O

Quito, D.M., 17 de julio de 2023

En el caso del proyecto de ordenanza en referencia, el texto que se aprueba por parte de la Comisión de Ambiente en sesión de 5 de abril de 2023, omite adecuar la propuesta normativa a las disposiciones antes descritas, es decir, el proyecto tal como está planteado no señala que libro, título o capítulo del Código Municipal es reformado a través de la iniciativa legislativa, por lo que esto es un asunto que debe ser revisado nuevamente previo a la discusión del texto por parte del órgano legislativo.

2. Por otra parte, es importante considerar que la normativa metropolitana contenida en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito actualmente contiene disposiciones relacionadas con la prevención de incendios, particularmente en lo relacionado con el licenciamiento de actividades económicas y en la ejecución de proyectos urbano arquitectónicos, incluidos los de ampliación o remodelación, para lo cual existen las reglas técnicas de prevención de incendios.

En materia de prevención de incendios forestales, recientemente el Concejo Metropolitano de Quito aprobó la Ordenanza Metropolitana No. 060-2023, sobre la infraestructura verde azul, que en su artículo 41 hace referencia a la gestión integral de incendios forestales, que dispone:

“Artículo 41. Gestión integral de incendios forestales.- En concordancia con las políticas y normas emitidas por la autoridad ambiental nacional y aquellas establecidas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se prevendrán y controlarán los incendios forestales que afectan a bosques y vegetación natural o plantaciones forestales en el Distrito Metropolitano de Quito.

La autoridad distrital a cargo de la gestión de riesgos garantizará la planificación operativa interinstitucional de las acciones de prevención, preparación y respuesta ante incendios forestales, de manera coordinada entre los actores del Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos.”

En tal sentido, que el proyecto retorne a la Comisión para que se efectúe un análisis de su contenido en el contexto de la norma antes descrita, es decir, que se analice que no existan contradicciones o asignación de responsabilidades en materia de gestión de incendios forestales frente a la normativa recientemente aprobada por el Cuerpo Edilicio.

3. Finalmente, y no menos importante, me permito hacer notar que el artículo 22 del proyecto de ordenanza hace referencia a los incentivos para la prevención de incendios forestales, señalando en su literal a) que estos incluyen la reducción de tasas y contribuciones que forman parte del impuesto predial a los predios que posean y mantengan bosques, páramos o reforesten con plantas nativas en zonas de vocación forestal.



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0274-O

Quito, D.M., 17 de julio de 2023

Al respecto, es importante recordar que el COOTAD en su artículo 90, letra e) señala que le corresponde al Alcalde Metropolitano la presentación, con facultad privativa, de proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, es decir, regulación de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. En el presente caso, se evidencia que la iniciativa legislativa habría sido presentada por el exconcejal Juan Manuel Carrión mediante memorando No.

GADDMQ-DC-JMCB-2022-0007-M, de 13 de diciembre de 2022, por lo que formalmente no se estaría observando lo previsto en el artículo 90, letra e) del COOTAD, al tratarse de una iniciativa que aborda aspectos tributarios pero no se presentó por el ejecutivo distrital.

En este contexto, es importante considerar lo señalado por José Suing Nagua sobre la aplicación del artículo 301 de la Constitución en materia tributaria:

“Según la norma constitucional (artículo 301), solo por iniciativa de la función ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Y, solo por acto normativo de órgano competente se podrá establecer, modificar o extinguir tasas y contribuciones. Son dos situaciones distintas que abarcan el ámbito de los gobiernos municipales. La reserva legal cubre los impuestos, pero las tasas y las contribuciones especiales de mejoras pueden ser expedidas por acto normativo distinto, en este caso, mediante ordenanzas municipales, con lo que se concreta lo que se conoce como flexibilización de la reserva legal o dulcificación de la potestad tributaria.” [1]

Conforme la normativa nacional vigente en la materia, se consideran impuestos municipales aquellos definidos en el artículo 491 del COOTAD, entre los que se incluye el impuesto a la propiedad, urbana y rural, conocido como impuesto predial, respecto del cual, en aplicación del artículo 301 de la Constitución, en este caso al Concejo no le corresponde la creación del tributo, pues por disposición del artículo 492 del COOTAD, únicamente les corresponde regular el cobro de los impuestos dentro de los márgenes establecidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. En oposición, las tasas sí pueden ser establecidas, modificadas y extinguidas a través de ordenanza, lo cual, además, ha sido expuesto por el Procurador General del Estado:

“(…) En atención a los términos de su consulta se concluye que la potestad normativa de los GAD municipales, prevista por los artículos 55 letra e) y 57 letra a) del COOTAD, les habilita para exonerar mediante ordenanzas, únicamente, tasas, tarifas y contribuciones especiales por los servicios que presten y obras que ejecuten. En consecuencia, dichos gobiernos tienen competencia para determinar la tarifa del impuesto de patentes, conforme lo previsto en el artículo 548 del COOTAD, pero no están habilitados para



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0274-O

Quito, D.M., 17 de julio de 2023

establecer exenciones diferentes de la determinada por el artículo 550 ibídem, por el principio de reserva de ley que rige en materia tributaria, según los artículos 4 y 31 del CT.”[2]

Por ello, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito a través de su Concejo debe considerar los siguientes aspectos para efectos de establecer incentivos tributarios:

a. Respecto de los impuestos detallados en el COOTAD, incluidos el impuesto a predios urbanos y rurales, únicamente se puede regular la tarifa del impuesto dentro de los márgenes previstos en la ley, según lo prevé el artículo 492 del COOTAD.

b. En el caso del impuesto predial, además, conforme lo prevé el artículo 498 del COOTAD, el estímulo tributario solo puede implicar una disminución del valor hasta en un cincuenta por ciento (50%) de los valores que corresponden cancelar a los administrados.

c. La reducción de tasas y contribuciones especiales de mejoras es viable en tanto se siga el procedimiento previsto en el propio COOTAD, ya que para el otorgamiento de los incentivos o estímulos tributarios el Concejo requiere de un informe técnico que justifique i) la previsión del impacto presupuestario y financiero (artículo 169 del COOTAD); ii) la metodología de cálculo y premisas adoptadas (artículo 169 del COOTAD); iii) las medidas de compensación de aumento de ingresos en los ejercicios financieros (artículo 169 del COOTAD); y, iv) la justificación de que los estímulos tributarios para el caso de los impuestos, se enmarca en un proyecto tendiente a la protección del medio ambiente a través de medidas de prevención de incendios forestales (artículo 498 del COOTAD).

En definitiva, el proyecto de ordenanza en cuanto a la propuesta tributaria que contiene, por la forma, inobserva la facultad privativa del señor Alcalde para proponer este tipo de iniciativas; y, por otra parte, no contiene una definición de los incentivos tributarios, los cuales deben ser planteados dentro de los márgenes que establece la legislación nacional vigente en la materia.

Solicito, señora Secretaria General, se sirva distribuir el presente oficio a los integrantes del Concejo Metropolitano de Quito para su análisis correspondiente en la Sesión Ordinaria No. 010, sin perjuicio del envío posterior de otras observaciones sobre este u otros puntos.



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0274-O

Quito, D.M., 17 de julio de 2023

- [1] Suing Nagua, José. “Derecho Municipal”, Quito, 2016, pág. 132 y 133.
[2] Procuraduría General del Estado, oficio No. 08834, de 29 de mayo de 2020.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Sr. Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO
DESPACHO CONCEJAL ABAD MERCHAN GORKY BERNARDO

Referencias:
- GADDMQ-SGCM-2023-3147-O

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Diego Sebastian Cevallos Salgado	dcs	DC-AMGB	2023-07-17	
Revisado por: Diego Bladimir Vaca Flores	dbv	DC-AMGB	2023-07-17	
Aprobado por: Bernardo Abad Merchán	ba	DC-AMGB	2023-07-17	

